

LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL ANTE LAS CONCENTRACIONES DEL 15-M

LUIS A. GÁLVEZ MUÑOZ

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DE 19 DE MAYO DE 2011: II.1. *Acuerdo en sentido estricto*. II.2. *Antecedentes*. II.3. *Fundamentación Jurídica*.—III. LAS INTERPRETACIONES POSIBLES DEL ACUERDO: III.1. *La posibilidad de mantener dos interpretaciones distintas*. III.2. *Tomas de postura*.—IV. LA DEFENSA DE LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA: IV.1. *La falta de acreditación del carácter electoral de las reuniones*. IV.2. *La naturaleza interpretativa de la intervención de la Junta Electoral Central en la materia*.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

I. INTRODUCCIÓN (1)

Durante la tercera semana de mayo de 2011 (del 15 al 22 de mayo) se produjo en España un acontecimiento imprevisto protagonizado por grupos de ciudadanos «indignados» con la situación política, económica y social existente, y que mantuvo en vilo a todo el país. Nos referimos a la realización de concentraciones y acampadas populares en plazas emblemáticas de las principales ciudades españolas en concordancia temporal con la parte más delicada del proceso electoral correspondiente a las elecciones locales y autonómicas previstas para el 22 de mayo, es decir, los cinco días finales de la campaña electoral y los de reflexión y votación.

El asunto no tardó en llegar a la Junta Electoral Central (en adelante, JEC). El camino que llevó a ello fue el siguiente: los integrantes del Movimiento

(1) Este trabajo se enmarca dentro del proyecto de investigación «El régimen jurídico de la jornada electoral» (Código DER2009-13249/JURI), subvencionado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

de «Los Indignados» o del «15-M», a fin de *legalizar* la situación de hecho existente, presentaron ante las correspondientes autoridades gubernativas (las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno en las distintas comunidades autónomas o provincias) y en cumplimiento de los artículos 8 y 9.1 de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, que regula el derecho de reunión, los preceptivos escritos en que se comunicaba la celebración de reuniones en lugares de tránsito público, y lo hicieron, además, con carácter urgente; estas autoridades gubernativas dieron traslado de los escritos presentados a las Juntas Electorales Provinciales (en adelante, JEP), por entender, a la vista de lo prescrito en el artículo 54 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG), que la competencia les podía corresponder (2); algunas JEP adoptaron entonces actitudes y resoluciones muy distintas e incluso contradictorias entre sí, que causaron cierto desconcierto entre las propias Juntas, los partidos políticos, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y, en general, la ciudadanía (3); finalmente, una JEP, la de Salamanca, el día 18, y el Abogado General del Estado, el día 19, decidieron consultar a la JEC, a fin de que este órgano estableciera un criterio uniforme de actuación frente a este tipo de concentraciones.

La JEC se vio, por tanto, en cierto modo, abocada a actuar, lo cual no es nada anómalo o insólito. Se daba cumplimiento con ello no sólo al 54.1 de la LOREG (competencia de la JEC de unificación de criterios interpretativos de

(2) El 54 de la LOREG dice así: «1. La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión. Las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos. 2. Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público, y con este fin, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada». *Vid.* BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986c): 493 y sigs.; GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2002): 91-92, y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. (1995): 224-225.

(3) Básicamente se pusieron de manifiesto las siguientes posiciones: prohibir las concentraciones por considerar que podían afectar a la transparencia y objetividad del proceso electoral, al principio de igualdad y a la libertad de sufragio (caso de la JEP de Granada o de la de Madrid); prohibirlas por razones de plazo, al entender que no concurrían causas extraordinarias y graves que justificaran la urgencia de la convocatoria, con veinticuatro horas de antelación, e incluso sin darse esa mínima antelación (caso de la JEP de Almería o de la de Sevilla); permitir las por no advertir problemas electorales en su celebración (caso de la JEP de Málaga); declararse no competente, al ser promovidas las reuniones por sujetos ajenos a las candidaturas (caso de la JEP de Valencia); y demorar la decisión en espera de la necesaria intervención de la JEC (caso de la JEP de Salamanca y de la de Murcia). La primera lo hizo al plantear la pertinente consulta a la JEC y la segunda tras tener noticia de ello.

las JEP en materia de actos públicos de campaña electoral) (4), sino también al 8.1 (finalidad de la Administración Electoral de garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad), al 19.1, apartados *d*) y *f*) (competencia general de la JEC de resolver las consultas de las JEP y de unificar sus criterios interpretativos) y al 20.3.º (posibilidad de autoridades y corporaciones públicas de ámbito nacional de plantear consultas a la JEC).

La JEC no tardó en pronunciarse. Su decisión se adoptó en las últimas horas del día 19 de mayo de 2011, bajo la fuerte presión de los acontecimientos y la atenta mirada de todo el país. Quizás en ningún otro momento desde la creación de la JEC en marzo de 1977 (5), en plena transición, un Acuerdo de la misma había concitado tanto interés y producido tanta división interna en su seno (6).

El problema que se plantea, y no de poca importancia, es que no está nada claro qué es lo decidido exactamente por la JEC en este Acuerdo. A la vista del mismo, y por sorprendente que pueda parecer, no resulta fácil saber cuál es esa posición. Nos pasó en mayo, cuando el Acuerdo se adoptó, y tuvimos, como tantos otros, que hacer el examen apresurado del mismo, y nos ha pasado luego, varios meses después, a pesar de haber tenido ya ocasión de realizar una lectura más reposada (7).

Es por ello por lo que parece conveniente detenerse en su estudio y definir cuál es esa posición. A este fin se dedica precisamente el presente trabajo. Nos vamos a centrar en las tres tareas siguientes: examinar a fondo el Acuerdo de la JEC, determinar las interpretaciones posibles sobre la posición mantenida por la Junta en el mismo y explicar las razones que nos llevan a optar por una de estas interpretaciones. Tras ello haremos la recapitulación de las conclusiones más significativas al respecto.

(4) Éste fue reformado en 2011 para incorporar, precisamente, la referencia a la posibilidad de unificación de los criterios interpretativos de las JEP por parte de la JEC (Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, por la que se modifica la LOREG).

(5) *Vid.* los artículos 5, 6 y 7 del Real Decreto Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. Los primeros Acuerdos de la JEC no tardaron en llegar, pues datan de 31 de marzo de ese año.

(6) El Acuerdo de la JEC se tomó en una votación muy ajustada: cinco votos a favor, cuatro en contra y una abstención.

(7) No obstante, nuestra impresión inicial es coincidente con la mantenida con posterioridad.

II. EL ACUERDO DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL DE 19 DE MAYO DE 2011

Para tratar de determinar cuál es la posición adoptada por la JEC en su Acuerdo de 19 de mayo de 2011, lo primero que hay que hacer es examinarlo a fondo, y de manera atenta y ordenada. Ello exige operar en tres fases, o, dicho de otra forma, analizar de forma lógica y sucesiva, las tres partes del Acuerdo: el Acuerdo en sentido estricto (o Parte Dispositiva, Decisión o Fallo); los Antecedentes (o Planteamiento Fáctico, Objeto o Resultandos); y, por último, la Fundamentación Jurídica (o Considerandos) (8). Sólo entonces, y tras integrar con una visión sistemática estas tres partes, podremos estar en condiciones de llegar a una conclusión, más o menos firme, sobre la posición de la JEC en relación con las concentraciones del 15-M.

II.1. *Acuerdo en sentido estricto*

Hay que comenzar por poner de manifiesto el tenor literal del Acuerdo en sentido estricto o Fallo de la Junta Electoral. Dice así:

«Comunicar a todas las Juntas Electorales así como al Abogado General del Estado que las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta son contrarias a la legislación electoral desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 y en consecuencia no podrán celebrarse.»

En principio, el examen de este texto debería ser suficiente para averiguar la posición de la JEC sobre las concentraciones en cuestión, pero, como se puede comprobar fácilmente, en este caso no es así. Se dice en el mismo que «las concentraciones y reuniones a que se refieren las consultas elevadas» a la JEC son contrarias a la legislación electoral en determinado período de tiempo, pero no se describen tales concentraciones y reuniones; lo que se hace es remitir este dato a lo señalado en las propias consultas.

(8) El Acuerdo de la JEC sigue esta estructura, aunque no formalmente. El Acuerdo comienza por aludir al número de expediente, fecha, autor y contenido de la solicitud, tras ello aparece una parte titulada «Considerando» con varios apartados, a la que sigue, finalmente, el texto de la decisión adoptada por la JEC, precedida del título de «Acuerda».

Esto nos obliga a dar un paso más en el estudio, pues es preciso conocer el contenido de las consultas elevadas a la JEC, esto es, lo que en ellas se dice de las concentraciones que han dado lugar al Acuerdo de la JEC. Ello nos lleva directa y necesariamente al examen de otra parte del Acuerdo objeto de estudio: los Antecedentes.

II.2. *Antecedentes*

Las consultas planteadas por la Abogacía General del Estado y la JEP de Salamanca no se han incorporado en toda su extensión al Acuerdo de la JEC, sino de forma resumida al inicio. Esto no supone ninguna singularidad, sino que es la forma habitual de proceder de este órgano: las consultas y recursos que motivan su actividad se recogen sintetizadas en el inicio de los Acuerdos, en lo que constituye una especie de Antecedentes o Parte Fáctica; aparecen recogidos bajo la rúbrica de «Autor y Objeto» del Acuerdo.

El Acuerdo de la JEC de 19 de mayo de 2011 es en esta parte muy sucinto. Se limita a señalar lo siguiente:

«Autor: Excmo. Sr. Abogado General del Estado. Ministerio de Justicia.

Ilmo. Sr. Presidente de la Junta Electoral Provincial de Salamanca.

Objeto: Solicitud de que la Junta Electoral Central establezca un criterio uniforme, respecto a las diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por particulares, en particular en la jornada de reflexión, atendiendo a la existencia de acuerdos contrapuestos por parte de las Juntas Electorales Provinciales.»

Esta parte del Acuerdo de la JEC es, como se puede deducir de un primer vistazo, absolutamente decepcionante, pues no complementa de forma adecuada el Fallo, tal y como éste prometía; dicho de otro modo, su lectura no permite saber cuáles son exactamente «las concentraciones y reuniones a que se refieren las consultas elevadas a esta Junta» que señalaba el Fallo y que, con arreglo al mismo, han de considerarse prohibidas.

Los Antecedentes del Acuerdo permiten conocer, desde luego, varios datos de interés, aunque, como veremos, totalmente insuficientes. ¿De qué nos informan? De tres cuestiones:

— Que la JEC ejerce su función consultiva a solicitud de dos sujetos: el Abogado General del Estado y la JEP de Salamanca.

— Que la cuestión controvertida se refiere a «diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por particulares, en particular en la jornada de reflexión» (9).

— Que lo que se le pide a la JEC es que establezca un criterio uniforme ante la existencia de acuerdos contrapuestos por parte de las JEP.

Esto es todo; lo cual no es, ciertamente, mucho. Basta observar que no se explicitan datos trascendentales sobre tales reuniones, como cuáles son los sujetos que las promueven, el objeto de las mismas, los lugares en que se celebran, la fecha y su duración, la urgencia o no con que se convocan, las medidas de seguridad previstas u otras circunstancias concurrentes (10).

Estos datos sí figuran, en cambio, en las consultas elevadas a la JEC, entendiéndose que éstas están integradas tanto por el texto estricto de las consultas como por los anexos que las acompañan y en donde figuran diversas comunicaciones ciudadanas cursadas en varias ciudades a la autoridad gubernativa en relación con la celebración de reuniones en lugares de tránsito público. Conviene indicar que estas consultas no han sido publicadas por la JEC, si bien hemos podido acceder a ellas, tras cursar la oportuna solicitud (11).

Así, el texto de la Consulta planteada por el Abogado General del Estado es revelador sobre la identidad de los promotores de las reuniones y el objeto de las mismas. En el punto primero de su consulta, el único expresamente dedicado a describir las reuniones, se lee:

«En los últimos días se han venido realizando y convocando en distintas localidades españolas diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones promovidas por particulares, generalmente agrupados en diferentes colectivos, con variadas denominaciones, como, “Movimiento 15-M”, “Democracia Real Ya”, “los indignados” u otras en las que también por lo general se manifiesta una actitud ciudadana crítica respecto de la situación política y económica; de la reacción articulada desde los poderes públicos contra la crisis económica, de la situación de paro —en especial el juvenil—; y se hacen reflexiones sobre las elecciones a celebrar el próximo 22 de mayo de 2011.»

(9) La referencia a «diversas concentraciones, reuniones y manifestaciones» procede de la consulta planteada por el Abogado General del Estado (punto primero). En la consulta de la JEP de Salamanca se habla únicamente de la celebración de una «concentración».

(10) Tampoco se explica por ninguna parte en qué consisten las discrepancias que mantienen las JEP sobre este tema.

(11) Por otra parte, de estas consultas se han hecho eco tanto la prensa (digital y en papel) de los días inmediatamente posteriores a la adopción del Acuerdo de la JEC que estudiamos, como diversas páginas de Internet, la mayoría de ciudadanos y grupos informales, y no activas ya.

El texto de la Consulta elevada por la JEP de Salamanca es más breve que el de la del Abogado General del Estado, pero también algo más rico, pues abarca más datos. Alude no sólo al objeto de la reunión y al lema que identifica a los promotores («Democracia Real Ya»), sino también a la fecha y la duración de la reunión y a su celebración bajo la forma de concentración:

«Ante la solicitud de concentración a partir de las 10 horas del día 18 de marzo de 2011... bajo el lema “Democracia Real Ya”, y con duración indefinida, con el objeto de tratar los problemas de corrupción de la clase política, la reivindicación de una democracia real y la denuncia del bipartidismo imperante, y teniendo conocimiento de que solicitudes análogas se han presentado ante diferentes Juntas Electorales Provinciales...»

Todavía resulta más clarificador el texto de las comunicaciones de las reuniones en lugares de tránsito público cursadas por determinados ciudadanos a la autoridad gubernativa y que acompañan al texto de las consultas planteadas por el Abogado General del Estado y por la JEP de Salamanca. Estas comunicaciones son prácticamente idénticas, por lo que resulta claro que obedecen a una estrategia nacional de un grupo o movimiento concreto. De ellas cabe extraer los siguientes datos:

— Que las reuniones son promovidas por ciudadanos agrupados en diversos colectivos, como el «Movimiento 15-M», «Democracia Real Ya» o «Los Indignados».

— Que el objeto fundamental de las mismas es tratar por parte de los ciudadanos los problemas de corrupción de la clase política, la reivindicación de una democracia real y la denuncia del bipartidismo imperante, así como hacer reflexiones sobre las próximas elecciones. En las comunicaciones ciudadanas se descarta expresamente que su objeto sea «la captación de sufragios».

— Que está previsto que las reuniones se desarrollen en plazas determinadas y emblemáticas de las ciudades, bajo la forma de concentraciones, es decir, de forma estática, sin circulación, por tanto, por la vía pública.

— Que las reuniones cuya convocatoria se ha comunicado tienen previsto su comienzo el día 18 de mayo, teniendo una duración indefinida.

— Que las convocatorias se hacen con carácter urgente en la medida en que se pretende llamar la atención de los distintos candidatos sobre lo que se considera son los problemas más acuciantes del país, así como hacer una llamada al voto responsable en las próximas elecciones.

— Que los organizadores prevén destinar unas pocas personas (entre tres y cinco) a la tarea de procurar que no se produzcan altercados, habida cuenta «la naturaleza pacífica de los asistentes».

A la vista de todo lo apuntado queda claro que el contenido de las consultas planteadas a la JEC es mucho más rico que el reflejado por este órgano en los Antecedentes del Acuerdo que dio respuesta a las mismas. Se añaden datos muy relevantes que no figuran de ninguna manera citados en esta parte del Acuerdo, ni siquiera en forma de resumen.

No obstante, creemos que el uso directo de estas consultas debe ser muy limitado y comedido; y no porque haya obligación de reserva, que no la hay (12), sino por una razón más práctica: porque los destinatarios naturales del Acuerdo de la JEC —las distintas JEP— no disponen —ni disponían en su momento— de tales consultas, salvo que cursen la oportuna solicitud y la misma sea atendida; en estas circunstancias parece que la resolución de la JEC ha de ser entendida e interpretada en sus propios términos, aunque sin llegar tampoco a los extremos que predica el viejo aforismo judicial de que «lo que no está en los autos no está en el mundo», que en este ámbito no puede operar rígidamente.

En cualquier caso, tengamos en cuenta el texto íntegro de las consultas elevadas ante la JEC o nos limitemos a los Antecedentes que figuran en el Acuerdo estudiado, es preciso que continuemos con el examen del mismo, a fin de poder determinar la posición exacta de la JEC sobre las concentraciones del 15-M durante el proceso electoral de mayo de 2011. Pasemos, pues, ahora la tercera de sus partes: la Fundamentación Jurídica.

II.3. *Fundamentación Jurídica*

Esta parte del Acuerdo es la más amplia, pues abarca más del 90% del mismo, constando de siete considerandos. Es también la más relevante, pues, como vamos a ver, contiene alguna referencia de gran valor para poder definir la posición de la JEC en torno a las reuniones promovidas por el Movimiento del 15-M y que son objeto de controversia.

La fundamentación jurídica puede agruparse en dos bloques o partes, de muy desigual extensión: un bloque primero, de carácter general y declarativo, que comprende los seis primeros considerandos y la primera parte del séptimo;

(12) En este ámbito opera tanto el principio general de sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), como los principios, también generales, de publicidad de las normas, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE); y también lo hace, de forma más particular, el derecho de acceso de los ciudadanos «a los archivos y registros administrativos» [art. 105.b) CE].

y un bloque segundo, de carácter conclusivo e interpretativo, constituido únicamente por la segunda parte del considerando séptimo (13).

a) En el bloque primero de la fundamentación la JEC aborda las siguientes cuestiones.

1.º Reconoce su competencia para resolver las consultas planteadas:

«Que esta Junta Electoral Central es competente para resolver esta consulta en función de lo previsto en el 19.d) y f) de la LOREG, así como especialmente en el presente supuesto al amparo de lo previsto en el 54.1 de dicha Ley en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 2/2011» (14).

2.º Declara que nos encontramos ante el ejercicio del derecho fundamental de reunión y que ello exige hacer una interpretación favorable del mismo, sin perjuicio de advertir que tampoco es un derecho ilimitado:

«Que en el presente caso nos encontramos ante una cuestión relativa al ejercicio por parte de un grupo de ciudadanos del derecho fundamental de reunión contemplado en el 21 de la Constitución. Que por ello mismo es necesario, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, proceder a una interpretación extensiva y favorable al ejercicio de dicho derecho fundamental por parte de los ciudadanos y que en todo caso las restricciones o limitaciones a su libre desarrollo o a su libre disfrute deben ser especialmente relevantes y estar fundamentadas en criterios jurídicamente fundados. Que como en cualquier otro caso y aun tratándose de un derecho fundamental, no se está en presencia de un derecho irrestricto y sin límites, debiendo someterse a las prescripciones de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión» (15).

3.º Precisa que estas reuniones se desarrollan en el contexto particular de un proceso electoral en curso:

«Que el supuesto específico que la Junta debe tener en cuenta para la resolución de la presente consulta no es otro que el desarrollo de una campaña electoral

(13) Cabe pensar también que en el punto sexto, segundo párrafo, hay una interpretación específica de la legislación electoral (art. 53.1 LOREG) al caso, pero la redacción es tan indirecta, y sin contener referencias concretas al carácter electoral de las reuniones examinadas, que, al final, nos inclinamos por la negativa.

(14) *Vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E. (1994); RODRÍGUEZ GARCÍA, A. (1994), y PASCUA MATEO, F. (2007).

(15) Sobre el derecho de reunión en general *vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2002); TORRES MURO, I. (1991), y LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. (1995).

en el curso de un proceso que concluirá con el día de votación que tendrá lugar el próximo domingo 22 de mayo. Este supuesto adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta que de otro modo ni la Junta Electoral sería competente para resolver la presente consulta ni se estaría planteando en los mismos términos la cuestión del límite del ejercicio de un derecho fundamental como es el derecho de reunión» (16).

4.º Pone de manifiesto que la finalidad de las competencias de la JEC es proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos y garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad:

«Que a la Junta Electoral Central le corresponde especialmente velar por la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, tarea relevante y exigible en un Estado Social y Democrático de Derecho. Además, como máxima expresión de la administración electoral tiene como cometido específico en el 8 de la LOREG “garantizar en los términos de la presente Ley la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad”. Ésta y no otra es la razón del elenco de facultades y competencias atribuidas a esta Junta» (17).

5.º Recuerda el reparto de competencia entre la autoridad gubernativa y las Juntas Electorales en relación con el derecho de reunión en período electoral:

«La competencia en relación a las manifestaciones en período electoral es de la autoridad gubernativa salvo en el caso de los actos públicos de campaña electoral, en que dicha competencia es atribuida por el 54.1 de la LOREG a las Juntas Electorales Provinciales, sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos.»

6.º Justifica la prohibición de realización de actos vinculados con la campaña electoral tras su finalización en la necesidad de asegurar un proceso electoral limpio, transparente, objetivo e igual:

(16) Sobre las manifestaciones en período electoral tienen gran interés las aportaciones de BALAGUER CALLEJÓN, F. (2009): 662-667, y SANCHEZ MUÑOZ, O. (2007): 347-348. *Vid.* también PULIDO QUECEDO, M. (2009): 9-12.

(17) Es necesario precisar que la JEC no es, como se afirma en este considerando, una institución de garantía de los derechos fundamentales, sino únicamente de la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Su función en relación a la protección de los derechos fundamentales no difiere de la de cualquier otro poder público.

«Que en los supuestos que son objeto de consulta ante esta Junta, el ejercicio del derecho fundamental de reunión se ve modulado durante el desarrollo de la campaña electoral por una serie de disposiciones de rango legal cuyo propósito es compatibilizar su pleno disfrute con la celebración de un proceso electoral limpio, transparente, objetivo y en condiciones de igualdad para todos los que participen en él. A estos efectos, la LOREG limita temporalmente los actos vinculados con la campaña electoral en su 53, a la finalización de la misma. La existencia de este límite y de sus correlativas restricciones ha sido recordada reiteradamente por esta Junta Electoral Central a lo largo de muchos años y a través de numerosos acuerdos. Por ello, extender el ejercicio del derecho fundamental de reunión más allá de lo solicitado —en este punto, literalmente, se hace referencia por los solicitantes a que “mientras dure la campaña electoral”— resultaría, no sólo incongruente, sino contrario a la propia legalidad vigente» (18).

7.º (Primera parte). Enumera las medidas legales establecidas durante los días de votación y reflexión para garantizar el libre ejercicio del derecho de sufragio:

«En los días de reflexión y votación nuestra legislación electoral prohíbe realizar acto alguno de propaganda o de campaña electoral [arts. 53 y 144.1.a) de la LOREG]. Asimismo, el día de la votación prohíbe formar grupos susceptibles de entorpecer, de cualquier manera que sea, el acceso a los locales electorales, así como la presencia en sus proximidades de quienes puedan dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho del voto (93 de la LOREG). Todas estas medidas legales están destinadas a garantizar el ejercicio con plena libertad del derecho fundamental de sufragio reconocido en el 23 de la Constitución, como se declara en reiterada jurisprudencia constitucional...» (19).

(18) La JEC saca aquí de contexto una frase contenida usualmente en los escritos de comunicación de las concentraciones presentados por los convocantes («mientras dure la campaña electoral»), pues no se encuentra ni en la parte dedicada por éstos a la delimitación de las reuniones, ni en el *petitum*, sino en la fundamentación jurídica, como uno de los argumentos que dan a favor de la legalidad de las reuniones. La frase completa es: «La ciudadanía tiene perfecto derecho a constituirse en asamblea permanente, mientras dure la campaña electoral, con el objeto de reclamar la atención de los poderes públicos y de los distintos candidatos sobre sus problemas más acuciantes». Es más, hay que tener en cuenta que el escrito de comunicación se señala expresamente, como hemos apuntado antes, que la duración de la reunión es indeterminada: «no puede ser inicialmente estimada dados los temas a tratar y la imposibilidad de conocer cuántos ciudadanos asistirán a la reunión».

(19) *Vid.* BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986a): 431 y sigs.; BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986b): 482 y sigs.; CAZORLA PRIETO, L. M.^a (1986): 867 y sigs.; PEÑARANDA RAMOS, J. L. (1986): 1186 y sigs., y SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2007): 657 y sigs.

b) En el segundo bloque en que hemos dividido la fundamentación jurídica del Acuerdo, constituido únicamente por la segunda parte del considerando número 7, la Junta se centra en determinar las actividades que han de estimarse prohibidas por constituir propaganda electoral:

«... En el presente caso, esta Junta estima que, con independencia de la calidad de los sujetos, la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto, es un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG y que excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente.»

Éste es, sin duda, el punto más relevante del Acuerdo de la JEC, pues es el único que contiene una interpretación específica, *ad casum*, de la normativa considerada, si bien limitada exclusivamente al 53.1 de la LOREG, que proscribire la difusión de propaganda electoral y la realización de actos de campaña electoral tras la conclusión de la misma. Dice la Junta que no cabe pedir el voto a favor de una candidatura ni invitar a no votar a cualquiera de ellas.

Y es también la parte más útil para los consultantes (Abogado General del Estado y JEP de Salamanca). Éstos ya conocían el Derecho y, aunque el recordatorio de las normas y de la jurisprudencia aplicables no está de más, lo que, en realidad, esperaban de la JEC al plantear sus consultas es que ésta interpretara ese Derecho al caso, a fin de lograr de manera rápida una aplicación uniforme del mismo en todo el país.

La parte final del texto de la consulta del Abogado General del Estado es muy significativa a este respecto:

«Por todo lo expuesto se formula consulta ante la Junta Electoral Central... para que teniendo en cuenta la posible incidencia de los hechos descritos sobre el proceso electoral, en particular sobre la jornada de reflexión y atendiendo fundamentalmente a la existencia de criterios contrapuestos por parte de las Juntas Electorales Provinciales, establezca un criterio uniforme que permita eliminar discrepancias existentes en las resoluciones de las Juntas Electorales Provinciales y permita actuar, de acuerdo con sus instrucciones, a las autoridades públicas» (20).

(20) Por su parte, la JEP de Salamanca formula su consulta en los siguientes términos: «Ante la solicitud de autorización de concentración... y teniendo conocimiento de que solicitudes análogas se han presentado ante diferentes JEP, con el objeto de mantener unidad de criterio, se solicita de esta Junta Electoral Central establezca las directrices a tener en cuenta para la concesión de dicha autorización durante los días 21 (jornada de reflexión) y 22 (jornada de votación)».

III. LAS INTERPRETACIONES POSIBLES DEL ACUERDO

III.1. *La posibilidad de mantener dos interpretaciones distintas*

Tras el largo análisis realizado del Acuerdo de 19 de mayo de 2011 de la JEC, llega la hora de los resultados. ¿Qué conclusión cabe extraer del examen de las tres partes del Acuerdo? ¿Cuál es, pues, la posición de la JEC en relación con las concentraciones del 15-M?

El asunto sigue, lamentablemente, sin estar del todo claro. Ello es así porque el estudio realizado permite sostener dos interpretaciones distintas sobre la posición de la JEC: una que podemos denominar como literal y otra como sistemática o lógico-sistemática o incluso correctiva. Veamos:

a) La primera interpretación, la literal, recibe este nombre por estar apegada al texto del Fallo. Con arreglo a ella, la JEC habría considerado contrarias a la legislación electoral y, en su consecuencia, merecedoras de ser prohibidas, las manifestaciones que, promovidas por el Movimiento ciudadano del 15-M en las distintas ciudades españolas, tuvieran lugar durante el período de reflexión y votación.

La justificación de esta prohibición tan amplia se encuentra en la Fundamentación Jurídica del Acuerdo y, en especial, en los considerandos sexto y séptimo, en los que se habla básicamente, de la prohibición de realizar propaganda electoral una vez acabado el período de la campaña electoral. La JEC prohíbe, pues, las concentraciones del 15-M durante los días de reflexión y votación por su carácter electoral, es decir, por entender que constituyen un acto de campaña electoral; considera que incurren en «la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral» y/o «la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto».

b) La segunda interpretación, la que he denominado sistemática o correctiva, se caracteriza por conectar el Fallo con la Motivación Jurídica y los Antecedentes (conexión interna) y con el marco regulador (conexión externa) y, a partir de aquí, por utilizar la fundamentación del Acuerdo, en particular el considerando séptimo, a fin de advertir el sentido del Fallo y no sólo para justificarlo (21). Se trataría, pues, con esta interpretación, en cierto modo, de leer

(21) *Vid.* VILLAMOR MORGAN-EVANS, E. (2001): 113, en donde dice: «Teniendo en cuenta que en toda sentencia existe una motivación y una disposición, la disposición debe interpretarse mediante la motivación, deduciendo de ello el significado preceptivo de la sentencia en su conjunto sea en cuanto decide, sea en cuanto razona siendo su colocación irrelevante.»

el Fallo en función de considerando séptimo o, dicho de otra forma, de integrar éste en aquél; en definitiva, de allegar a un concepto material o sustancial de Fallo o *Decisum* (22).

Según esta interpretación, la JEC declara contrarias a la legislación electoral las concentraciones promovidas por el Movimiento del 15-M que se desarrollen durante las jornadas de reflexión y votación y que incurran en petición de emisión o de exclusión de voto en relación con candidaturas concurrentes, además de aquellas —cabe entender también— que tengan lugar el día de la votación junto a los locales electorales y entorpezcan el acceso a los mismos o perturben el libre ejercicio del derecho de voto. Se entiende que son las JEP las que deben valorar, en función de los términos de las solicitudes y de las circunstancias en que se organicen y desarrollen las reuniones, si esto ocurre o no en los casos concretos que se planteen.

III.2. *Tomas de postura*

La pregunta que surge a continuación es evidente: ¿qué interpretación seguir? Lo diremos de forma directa y con claridad: a nuestro juicio, la segunda, y ello no sólo en aplicación de la regla, derivada del principio *pro libertate*, de que en caso de que haya dos interpretaciones posibles, el intérprete ha de optar por la más favorable para el derecho que se limita (23), sino, fundamentalmente, porque ésta es la única interpretación que puede encajar con nuestro ordenamiento jurídico, incluyendo en él, y de forma muy destacada, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como veremos en el siguiente apartado.

Así parece que lo entendieron las JEP, como se deduce de su comportamiento, en general, permisivo y, sobre todo, de las resoluciones que algunas Juntas adoptaron tras producirse el Acuerdo de la Central. Así, por ejemplo, la JEP de Murcia adoptó, el 20 de mayo, el siguiente Acuerdo en relación con la concentración del 15-M que estaba teniendo lugar en una de las plazas más emblemáticas de la capital de la Región (La Glorieta de España):

«Por Acuerdo de la Junta Electoral Central de fecha 19 de los corrientes, las manifestaciones y concentraciones susceptibles de entorpecer de cualquier mane-

(22) *Vid.* LUIGI, P. (1999): capítulo 2, epígrafe 2.

(23) Esta regla, en tanto criterio general de interpretación de todo el ordenamiento jurídico, debe aplicarse no sólo a las normas jurídicas *stricto sensu*, sino también a las resoluciones administrativas y judiciales. Y es que en materia interpretativa, como señala RODRÍGUEZ GREZ, P. (1995): 154-155, se han de seguir «las mismas pautas respecto de unas y otras».

ra el acceso a los locales electorales, así como la presencia en sus proximidades de quienes puedan dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho de voto, así como las que tengan por finalidad la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto, es un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG, que excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente y, por lo tanto, es contrario a la legislación electoral, su celebración desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas el domingo 22 de mayo de 2011 y, en consecuencia, no podrán celebrarse. Por ello esta Junta acata, como vinculante en este caso, dicho Acuerdo. Comuníquese a la Delegación de Gobierno y a la Policía Local de Murcia» (24).

Esta postura es también, por otra parte, la defendida por el Tribunal Supremo. En su Sentencia de 20 de mayo, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8.^a, al resolver el recurso contencioso-administrativo planteado por Izquierda Unida contra el Acuerdo de la JEC del día anterior, se lee:

«Se limita el Acuerdo recurrido a establecer el criterio que deben seguir las Juntas Electorales Provinciales en interpretación y aplicación de los artículos 53 y 144.1.a) en relación con el 93 de la LOREG para el supuesto de que en el curso de concentraciones, reuniones o manifestaciones promovidas por particulares y desarrolladas en la jornada de reflexión y día de la votación se proceda a “la petición de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de estas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”, considerándolo “un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG y que excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente”, tal y como expresa el Acuerdo en su considerando séptimo» (25).

No es ésta, sin embargo, la interpretación seguida por la mayoría de los medios de comunicación y de los comentaristas que esos días expresaron su opi-

(24) En los antecedentes de este Acuerdo se da cuenta de las comunicaciones remitidas por las siguientes entidades: la Policía Local de Murcia, dando noticia y describiendo determinada concentración; la Delegación del Gobierno en Murcia, adjuntando el escrito presentado por determinado ciudadano en orden a poner en conocimiento de la autoridad gubernativa la celebración de tal concentración; y la JEC, dando traslado del Acuerdo adoptado en relación con las concentraciones del 15-M al resolver las consultas planteadas por el Abogado General del Estado y la JEP de Salamanca.

(25) *Vid.* fundamento jurídico núm. 5 de la Sentencia. Esta resolución se dictó en un proceso especial de defensa de los derechos fundamentales (recurso núm. 293/2011), siendo ponente el Magistrado Vicente Conde Martín de Hijas. En el mismo sentido *vid.* AGUILÓ LÚCIA, L. (2011): 67-69.

nión (26). Incluso, a buen seguro, tampoco es la mantenida por los Vocales que en ese momento integraban la JEC (27). Queremos aclarar, no obstante, sobre esto último, que en el ámbito de las resoluciones administrativas y judiciales no cabe hacer una búsqueda de las intenciones de su autor, pues, entre otras cosas, no contamos con un acta que las aclare. Las resoluciones adoptadas cobran, por decirlo así, vida propia e independiente, y han de ser interpretadas de acuerdo con la finalidad que persiguen las normas de que las que emanan, así como, sobre todo, de conformidad con el conjunto del ordenamiento jurídico, a fin de lograr su máxima coherencia (28). El fallo trasciende, pues, los motivos de su autor; cabe entender que éste, tras actuar, se desvanece y sólo queda su obra.

IV. LA DEFENSA DE LA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

Acabamos de señalar en el anterior apartado nuestra opción por la interpretación sistemática por considerar que ella es la que nos parece más conforme con nuestro ordenamiento jurídico. Y ahora nos corresponde ocuparnos de explicar las razones que avalan esta toma de postura.

Esas razones son dos: una, la falta de argumentación alguna en el Acuerdo de la JEC sobre el carácter electoral de las concentraciones; y dos, la competencia limitada de la JEC para advertir la naturaleza real de estas concentraciones. Veámoslas.

IV.1. *La falta de acreditación del carácter electoral de las reuniones*

La interpretación sistemática es la única que guarda relación lógica con el hecho de que el Acuerdo de la JEC no contenga referencia alguna al carácter electoral de las concentraciones del 15-M. Lo que se hace es diferir la apreciación de tal carácter a las JEP, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso.

Sostener, en cambio, a la vista de este silencio argumental, la interpretación literal, es decir, que la Junta prohíbe las concentraciones del 15-M por su contenido electoral, supondría vulnerar varios elementos de nuestro ordenamiento

(26) *Vid.* los titulares de la prensa del día 20 de mayo de 2011, que coinciden sea cual sea la orientación ideológica de los distintos diarios. El titular habitual fue: «La Junta Electoral Central prohíbe las concentraciones del 15-M».

(27) Ello se percibe muy bien con la lectura de los votos particulares presentados al Acuerdo.

(28) *Vid.* GRAU, E. (2007): 110-111, y RODRÍGUEZ GREZ, P. (1995): 43-44.

jurídico. Vayamos por partes: veamos cuáles son primero tales elementos y luego la conexión con el caso.

¿Cuáles son los elementos del ordenamiento que cabría entender vulnerados con la interpretación literal del Acuerdo? Los tres siguientes:

a) En primer lugar, cabe señalar que el Acuerdo sería contrario a la propia doctrina de la JEC sobre el concepto de propaganda electoral, y que cabe concretar en la idea de que haya petición expresa de voto a favor o en contra de alguna candidatura o de que se produzcan mensajes de apoyo o de rechazo en relación con alguno de los contendientes en las elecciones (29).

Este concepto se plasma, por lo demás, en el mismo Acuerdo comentado al hablar de:

«La petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto.»

b) El Acuerdo supondría, además, en segundo lugar, una interpretación extensiva y, en consecuencia, *contra libertate*, de la prohibición contenida en el 53.1 de la LOREG, conforme a la cual no puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado. Y en materia de derechos fundamentales, como ha indicado con reiteración el Tribunal Constitucional, el principio interpretativo aplicable es, precisamente, el contrario: el *pro libertate*, que exige la interpretación del ordenamiento jurídico en el sentido más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales y, en consecuencia, una aplicación restrictiva de los límites a los mismos, la relevancia del fin perseguido con ellos y una exigencia de motivación (30).

La propia Junta ha reconocido, además, en el propio Acuerdo la operatividad de este principio en la materia. Recordémoslo:

«En el presente caso nos encontramos ante una cuestión relativa al ejercicio por parte de un grupo de ciudadanos del derecho fundamental de reunión contem-

(29) *Vid.*, por su relevancia, los Acuerdos de la JEC de 13 de marzo de 2004, tanto el que afecta a actividades de las candidaturas, como el que se refiere a actuaciones de los ciudadanos. Más en general, *vid.* ARNALDO ALCUBILLA, E., y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2011): 347 y sigs.

(30) En relación con el *principium libertatis vid.*, por citar tan sólo la jurisprudencia primera y más relevante, las SSTC 34/1983, de 6 de mayo; 69/1984, de 11 de junio; 73/1986, de 3 de junio; 159/1986, de 16 de diciembre; 1/1989, de 16 de enero; 32/1989, de 13 de febrero; 254/1988, de 21 de diciembre; 34/1989, de 14 de febrero, y 119/1990, de 21 de junio. *Vid.* también FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1993): 223-225, y ABA CATOIRA, A. (1999): 239 y sigs.

plado en el 21 de la Constitución. Que por ello mismo es necesario, de acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional, proceder a una interpretación extensiva y favorable al ejercicio de dicho derecho fundamental por parte de los ciudadanos y que en todo caso las restricciones o limitaciones a su libre desarrollo o a su libre disfrute deben ser especialmente relevantes y estar fundamentadas en criterios jurídicamente fundados» (31).

c) Desconocería el Acuerdo, finalmente, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa al ejercicio del derecho de reunión sobre temas de interés público en el día de reflexión, plasmada en la Sentencia 96/2010, de 15 de noviembre, en la que se trató el caso de la prohibición por la autoridad gubernativa de determinada manifestación conmemorativa del Día Internacional de la Mujer convocada en jornada de reflexión. Conforme a ella, el Tribunal Constitucional rechaza que el 53.1 de la LOREG prohíba la celebración de cualquier manifestación durante el día de reflexión que tenga conexión con el debate político y sea susceptible de influir en el voto de los electores, sosteniendo, en cambio, que la prohibición de una manifestación por la autoridad pública ese día sólo es legítima si se acredita la existencia de razones fundadas, y no meras sospechas, sobre el carácter electoral de la reunión (32).

Esta doctrina jurisprudencial se recoge con gran claridad en el fundamento jurídico núm. 4 de esta Sentencia, en el que se lee:

«Esta prohibición legal [art. 53.1] no significa naturalmente que durante la denominada jornada de reflexión previa a las elecciones no pueda celebrarse ninguna manifestación cuyo objeto tenga algo que ver con el debate político y, por tanto, pueda influir indirectamente en las decisiones de los electores. Pues teniendo en cuenta el carácter de exposición pública y colectiva de ideas, opiniones o reivindicaciones que es consustancial al ejercicio del derecho de reunión, es elemental que, por principio, toda reunión o manifestación puede conectarse en último término, y aunque sea remotamente, con el debate político y, por lo mismo, con las decisiones de los electores. De modo que, de aceptar semejante planteamiento, por esa vía llegaríamos al absurdo de admitir la prohibición de toda reunión o manifestación por el simple hecho de serlo y coincidir con la jornada de reflexión previa a unas elecciones; una conclusión que obviamente debe

(31) Sobre el principio de *favor libertatis* en relación con el derecho de reunión es fundamental la STC 236/2007, de 7 de noviembre, en donde se citan otras como las SSTC 66/1995, de 8 de abril, FJ 3; 42/2000, de 14 de febrero, FJ 2; 195/2003, de 27 de octubre, FJ 7; 90/2006, de 27 de marzo, FJ 2; 163/2006, de 22 de mayo, FJ 2; 301/2006, de 23 de octubre, FJ 2. *Vid.* También la STC 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 3, y la STEDH de 10 de julio de 1998, caso Sidiropoulos, § 40.

(32) En relación con esta Sentencia *vid.* AZPITARTE, M. (2009): 164-167, y RAMOS SÁNCHEZ, A. (2010): 11-12.

ser rechazada, sin embargo, pues, según hemos advertido en otras ocasiones, “la mera posibilidad de que una reivindicación..., pueda incidir de una u otra forma en el electorado, se muestra como hipótesis insuficiente para limitar el derecho de reunión en período electoral” (STC 38/2009, de 9 de febrero, FJ 4).

De modo que, con arreglo a lo expuesto, el examen de la constitucionalidad de las decisiones aquí impugnadas sigue su cauce habitual. Lo que significa que serán legítimas si se fundan en la existencia de meritorias y fundadas razones que prueben el carácter electoral de la manifestación considerada. En otro caso no superarían este test de control y, en consecuencia, deberán ser anuladas» (33).

Y decimos que la interpretación literal del Acuerdo vulneraría estos elementos, porque en el mismo no encontramos referencia, dato o reproche concreto alguno sobre el carácter electoral de las concentraciones promovidas por el Movimiento 15-M, y, en consecuencia, que permita sostener la prohibición de las mismas, en aplicación del 53.1 de la LOREG. Ni en el Acuerdo en sentido estricto o Fallo, ni en los Antecedentes, ni siquiera, lo que es del todo sorprendente, en la Fundamentación Jurídica, consta dato alguno sobre petición de voto a favor o en contra de una de las fuerzas políticas contendientes.

Es más, tampoco lo encontramos en las consultas elevadas ante la Junta Electoral Central por la Abogacía General del Estado y la Junta Electoral Provincial de Salamanca o en sus anexos, integrados, sobre todo, por los escritos de celebración de reuniones en lugares de tránsito público que presentaron sus promotores. En este conjunto documental, mucho más rico que el Acuerdo de la JEC, se señala, recordemos, como elementos más significativos, que «el objeto de la reunión es tratar por parte de los ciudadanos los problemas de corrupción de la clase política, la reivindicación de una democracia real y la denuncia del bipartidismo imperante con su consecuente desafección de la ciudadanía con la clase política», que «la reunión convocada tiene por objeto principal no la captación de sufragios, sino el de hacer una llamada al ejercicio del voto responsable de cara a las próximas elecciones» y que «la ciudadanía tiene derecho a constituirse en asamblea permanente, mientras dure la campaña electoral, con el objeto de reclamar la atención de los poderes públicos y de los distintos candidatos sobre sus problemas más acuciantes...».

(33) Hasta este momento, la mayoría de las JEP, con el respaldo de la jurisprudencia ordinaria, había mantenido una doctrina más restrictiva en relación con la celebración de reuniones en lugares públicos que pudieran tener connotaciones políticas. *Vid.*, por ejemplo, STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 14 de mayo de 2003; STSJ de Madrid 385/2008, de 28 de febrero; STSJ de Andalucía, de 25 de febrero, y STSJ de Navarra 144/2008, de 6 de marzo (con cita en todas estas sentencias de los Acuerdos adoptados por las JEP).

Y si éste es todo el elemento fáctico con que contamos para valorar la naturaleza (electoral o no) de las reuniones del 15-M, tenemos que concluir que nada cabe objetar a su celebración, a la vista de la legislación y jurisprudencia existentes. El único elemento cuestionable es que en el objeto de las reuniones convocadas figura «la denuncia del bipartidismo imperante», pero creemos que este dato, por sí solo, no convierte la reunión en electoral; no parece que esta denuncia, ni siquiera considerada de forma aislada, constituya una petición de exclusión del voto al PP y al PSOE.

En cualquier caso, aunque así fuera, hay que tener en cuenta que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes citada, para limitar el derecho de reunión en período electoral y, en concreto, el día de reflexión, no basta la mera posibilidad de que una reivindicación pueda incidir en el electorado, sino que es necesario que la Administración acredite las razones fundadas que conducen a esta consideración, es decir, a determinar el carácter electoral de la reunión, algo que aquí la Junta no ha hecho.

Es muy ilustrativo, a este respecto, que traigamos a colación el caso tratado en la Sentencia citada —la 96/2010, de 15 de noviembre, sobre la conmemoración del Día de la Mujer Trabajadora en período de reflexión (34)—. El Tribunal Constitucional advierte, en primer lugar, que ni la Administración Electoral ni los órganos judiciales que entendieron del caso, acreditan las razones fundadas que les llevan a considerar que tenga carácter electoral la conmemoración de este evento en fecha tan especial:

«En el presente caso, conforme se ha recordado en los antecedentes, la Administración electoral propuso modificar la fecha prevista para la celebración de la manifestación en conmemoración del día internacional de la mujer por considerar que la misma podía repercutir negativamente, al coincidir con la jornada de

(34) El caso tiene su origen en el escrito registrado el 8 de febrero de 2008 en la Subdelegación de Gobierno de Sevilla por determinada ciudadana, en nombre de varias asociaciones de mujeres integrantes de la «Plataforma 8 de marzo» de Sevilla, en el que comunicaba la celebración en Sevilla de una manifestación para el siguiente día 8 de marzo con motivo de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer. Tras ello, y mediante resolución de 15 de febrero de 2008, la JEP de Sevilla, luego de advertir que el acto convocado coincidía con las jornadas de reflexión previa a la celebración de las elecciones generales y autonómicas convocadas para el siguiente día 9 de marzo de 2008, y de alertar sobre el riesgo de que la marcha pudiera afectar a la tranquilidad y sosiegos deseables en el día anterior al ejercicio del derecho al sufragio activo, acordó proponer a las asociaciones convocantes la modificación de la fecha prevista para la celebración de la manifestación. Contra esta resolución la Plataforma interpuso recurso contencioso-administrativo denunciando la lesión de su derecho fundamental de reunión y manifestación (art. 21 CE), el cual fue desestimado mediante Sentencia de 25 de febrero de 2008 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Sevilla.

reflexión previa a las elecciones generales y autonómicas del siguiente día 9 de marzo de 2008, “en el derecho fundamental de todos los ciudadanos a participar en [los] asuntos públicos[s], afectando a la tranquilidad y sosiego deseables en el día anterior al ejercicio del derecho de sufragio activo”, pero sin ninguna motivación añadida.

Por su parte la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía confirmó la legalidad de esa decisión de la Administración electoral al entender que, “aunque en principio y a priori la manifestación convocada no tiene por finalidad directa la de intervenir en el debate político ni tratar de captar votos para ningún partido político, no puede descartarse que de modo indirecto pueda afectar al principio de neutralidad política que debe presidir dicha jornada de reflexión, coadyuvando o favoreciendo la captación de sufragios a favor de algunas opciones políticas”. Para añadir a continuación que, “entre las convocantes, integrantes de la Plataforma 8 de marzo, se encuentra el Área Provincial de la Mujer de IULV-CA, formación política que concurre a las elecciones”.

Con arreglo a esta motivación, no permitir la celebración en la fecha prevista de la manifestación convocada con el objetivo confesado de garantizar la pureza del proceso electoral es una decisión que no obedece a ninguna razón fundada y sí sólo, en cambio, a meras sospechas sobre la posibilidad de que la manifestación considerada pudiera perturbar la deseable neutralidad política propia de la jornada de reflexión, ni tiene en cuenta tampoco el principio *favor libertatis* que debe guiar las decisiones de este tipo» (35).

A continuación, el Tribunal Constitucional entra a considerar los elementos susceptibles de atribuir carácter electoral a la manifestación del Día de la Mujer Trabajadora en la jornada de reflexión. Considera, en concreto, que no basta para darle esta naturaleza el dato de que la igualdad de la mujer sea una reivindicación históricamente vinculada a las fuerzas de izquierdas o el de que entre los convocantes esté uno de los contendientes en las elecciones (Izquierda Unida):

«El hecho, subrayado en la Sentencia y que ha sido puesto también de relieve por el Abogado del Estado en el presente proceso constitucional, de que una de las asociaciones convocantes fuera precisamente el área provincial de la mujer de Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía, no es tampoco ninguna razón suficiente para concluir sencillamente que la manifestación es de contenido político y su celebración puede influir en la contienda electoral y, en último término, en la decisión de los electores. Ni siquiera en el sentido indirecto o subliminal que sugiere el Abogado del Estado por considerar que la conmemoración del día internacional de la mujer tenga, desde sus orígenes, un tinte o componente socialista y comunista y, por tanto, esté ligado a las fuerzas políticas de izquierda. Pues, como

(35) Fundamento jurídico 6, primera parte.

hemos afirmado en otras ocasiones semejantes, cuando la capacidad de influir en la decisión de los electores es simplemente remota o indirecta, como es el caso, “debe favorecerse el ejercicio del derecho de reunión aun en detrimento de otros derechos, en especial los de participación política, no sólo por significarse como un derecho esencial en la conformación de la opinión pública, sino por la necesidad de su previo ejercicio para una configuración de la misma libre y sólida, base indispensable para el ejercicio de los mencionados derechos” (STC 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 4). La “Plataforma 8 de marzo de Sevilla” se limitó a convocar una manifestación para conmemorar el día internacional de la mujer que mundialmente se celebra en esa fecha, objetivo perfectamente legítimo desligado de la contienda electoral y propio de una asociación de esa naturaleza, sin que la misma pueda ser prohibida, en defecto de la necesaria demostración, por el simple hecho de coincidir casualmente con la jornada de reflexión electoral o por la razón de que uno de los cuarenta y siete colectivos que integran la citada plataforma forme parte a su vez de una de las formaciones políticas concurrentes a las elecciones» (36).

Lo dicho en esta Sentencia sobre la manifestación del Día de la Mujer Trabajadora es perfectamente aplicable al Acuerdo de la JEC sobre las concentraciones del 15-M: en el mismo no han quedado acreditadas las razones fundadas que justifiquen que la manifestación convocada tenga contenido electoral o que pudiera perturbar la neutralidad política propia de la jornada de reflexión. En consecuencia, la decisión prohibitiva se torna arbitraria y lesiona, por ello, el derecho de reunión, que es un derecho esencial en la conformación de una opinión pública libre y presupuesto indispensable para el eficaz ejercicio de otros derechos fundamentales, como el de participación política (37).

Es lo mismo que sostuvo, por otra parte, uno de los vocales discrepantes en su voto particular:

(36) Fundamento jurídico 6, segunda parte. Tras lo dicho en el texto transcrito arriba, el Tribunal Constitucional concluye este fundamento de la siguiente manera: «Por las razones expuestas debemos concluir que las decisiones administrativa y judicial impugnadas no han acreditado la existencia de razones fundadas que justifiquen que la manifestación convocada pudiera incidir o perturbar la neutralidad política propia de la denominada jornada de reflexión. En consecuencia, procede otorgar el amparo solicitado por vulneración del derecho de reunión (art. 21 CE) y declarar la nulidad de la resolución de la Junta Electoral Provincial de Sevilla, así como de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía. La resolución de la Administración electoral por vulnerar de manera directa el derecho fundamental citado y la judicial por no reparar la lesión constitucional entonces denunciada por ese motivo, si bien el fallo estimatorio habrá de tener un alcance meramente declarativo, por cuanto, como se desprende de los antecedentes de la presente Sentencia, es ya imposible que la manifestación convocada por la plataforma recurrente pueda tener lugar en la fecha inicialmente prevista.»

(37) *Vid.* las SSTC 12/1982, de 31 de marzo; 85/1988, de 28 de abril; 66/1995, de 8 de mayo, y 170/2008, de 15 de diciembre. En la doctrina *vid.* GAVARA DE CARA, J. C. (1997): 2-6.

«... Pero precisamente la primera cuestión que debíamos resolver, para dar la exigible respuesta que reclama la Abogacía del Estado, al comunicarnos lo resuelto por la Junta Electoral Provincial de Valencia, es si “las concentraciones y reuniones a las que se refieren las consultas elevadas a esta Junta” (JEC), merecen la calificación jurídica de actos de campaña electoral.

Mi discrepancia con la mayoría deriva de que no se da una respuesta expresa a tal cuestión, con la consecuencia de omitir la obligada motivación...

En segundo lugar, estimo que la declaración de que las reuniones y concentraciones a las que se refieren las consultas elevadas a la Junta (Electoral Central) no podrán celebrarse desde las cero horas del sábado 21 de mayo hasta las 24 horas del domingo 22 de mayo de 2011 se aparta de las pautas a las que remite la constante doctrina del Tribunal Constitucional y caracterizan nuestra sociedad democrática.

Del examen de los escritos presentados en las Delegaciones del Gobierno de Valencia, Madrid y Salamanca, se deriva que los que los presentaron anuncian la pretensión de convalidar “un pacífico y espontáneo ejercicio del derecho de reunión” que tiene por objeto principal “hacer una llamada al ejercicio del voto responsable”.

De tales antecedentes, únicos de los que la JEC tiene exacta comunicación y, por ello, única premisa lícitamente admisible de su conclusión, no puede derivarse la consideración de que aquellas concentraciones constituyan un acto de propaganda propio de campaña electoral en el sentido con el que la LOREG define dicho concepto.

La invocación, que hace el acuerdo de la mayoría, de la prohibición legal de actos coactivos contra la libertad del elector o de la petición de voto a favor de determinadas candidaturas o de su negación a otras, implica una previsión de hechos futuros que, además de no venir apoyada en dato objetivo alguno son, cuando menos, de aventurado pronóstico y que, por ello, no pueden justificar por sí solos una negación tan grave del ejercicio de un derecho fundamental...» (38).

En definitiva, la interpretación aquí defendida del Acuerdo se presenta como la mejor forma de conciliar las posiciones e intereses jurídicos en juego: de un lado, proteger el ejercicio del derecho de reunión de un grupo de ciudadanos que pretende llamar la atención de la sociedad en general y de los partidos políticos y candidatos en particular sobre asuntos de gran interés público; y, de otro lado, mantener la neutralidad política propia de los días de reflexión y votación, a fin de garantizar la libertad de sufragio y la igualdad de armas de la lucha política.

Si no se hiciera así se estaría limitando de manera injustificada el derecho de reunión y, en conexión con ello, la libertad de expresión, el principio de plu-

(38) Voto particular del vocal Luciano Varela Castro, Magistrado del Tribunal Supremo, contra el Acuerdo de la JEC que examinamos.

ralismo político y la correcta formación de una opinión pública libre (39); en definitiva, se vería perjudicado el principio democrático y su función integradora. Lo decían los propios convocantes de las concentraciones en sus escritos de notificación de las mismas a las autoridades gubernativas:

«De no otorgarse la solicitud [*sic*] que se interesa, se estaría negando el ejercicio del derecho de reunión a miles de personas que se verían expulsadas así de los cauces legales que nuestro régimen jurídico pone a disposición de los ciudadanos...» (40).

IV.2. *La naturaleza interpretativa de la intervención de la Junta Electoral Central en la materia*

La interpretación sistemática que aquí defendemos es también la más coherente con el esquema que ordena las relaciones entre la JEC y las JEP en relación con el ejercicio del derecho de reunión durante el período electoral: en el caso concreto planteado la primera, la JEC, ha de unificar y señalar los criterios a seguir en la materia, señaladamente en relación con la realización de propaganda electoral los días de reflexión y votación (así señalar que «la petición de emisión de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de esas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto»), mientras que las segundas, las JEP, deciden si en los casos concretos que se presentan se dan o no los criterios señalados por la Junta Central (valorando, por ejemplo, el texto de la convocatoria o los lemas utilizados).

Este esquema de relaciones no ha sido, sin embargo, correctamente trasladado al texto del Acuerdo que examinamos, y de ahí la confusión de muchos, aunque su aplicación nos parece inexorable. La terminología empleada en el Fallo es, ciertamente, más propia de la resolución de un recurso que de una consulta interpretativa. El modo en que está redactado da a entender que la JEC está prohibiendo determinadas concentraciones, cuando lo cierto es que, de acuerdo con la LOREG, ésta es una decisión que corresponde a las JEP a la vista de las circunstancias concurrentes en cada caso. Son éstas las que, siguiendo el criterio general de la JEC, han de decidir si las concentraciones concretas que se convocan y desarrollan en su territorio lesionan la legislación electoral,

(39) *Vid.* la STC 170/2008, de 15 de diciembre, FJ 4.

(40) Los convocantes añadían que ello conduciría a que ejercieran sus derechos mediante otras vías, con los consiguientes problemas para el orden público.

para lo cual deberán atender a las singulares circunstancias que concurren en la convocatoria o en el desarrollo de tales concentraciones. Por ejemplo, si ha de prohibirse una reunión convocada bajo la finalidad «de hacer la petición de un voto responsable» pero en la que haya un grupo reducido de concentrados con carteles con el lema «no los votes».

Esta forma de expresarse ha ocasionado gran confusión entre los medios de comunicación y la ciudadanía, aunque no tanto en el ámbito jurídico. Así, el TS lo entendió muy bien en su Sentencia del día 20 de mayo de 2011 que resuelve el recurso contra el Acuerdo del día anterior de la JEC. La argumentación que utiliza para rechazar la naturaleza de «actividad administrativa impugnabile» del Acuerdo de la Junta es perfectamente válida en la cuestión ahora analizada (41):

«Ese Acuerdo no contiene en sí mismo una decisión o pronunciamiento prohibitivo respecto de reuniones y concentraciones concretas en puntos territoriales determinados, pues se limita a formular un criterio de aplicación o interpretación de determinados preceptos de la LOREG.

Por tanto, el efecto vinculante que de él se deriva tan sólo se despliega en los contornos de la Administración Electoral, y la eficacia externa sólo será predicable de los Acuerdos de la Juntas Electorales Provinciales que pudieran dictarse respecto de cada concreta comunicación que los promotores de una reunión o manifestación pudieran hacer y atendiendo a las concretas circunstancias concurrentes en cada caso, en ejercicio de las competencias que les reconoce el 54.1 de la LOREG y conforme al criterio expresado en el Acuerdo recurrido...

Consecuentemente la respuesta de la Junta Electoral Central a la consulta que se recurre carece de virtualidad lesiva sobre los derechos fundamentales de reunión y a la libertad de expresión e incluso de eficacia general o particular, al margen de su carácter vinculante sobre las decisiones que habrían de adoptar en cada caso las Juntas Electorales Provinciales al examinar la conformidad o disconformidad con la legislación electoral general de hipotéticas concentraciones, reuniones o manifestaciones promovidas por particulares durante la jornada de reflexión que infringieran la prohibición que recoge el 53 de la LOREG, conforme a los criterios interpretativos que muestra el Acuerdo aquí recurrido.

Se limita el Acuerdo recurrido a establecer el criterio que deben seguir las Juntas Electorales Provinciales en interpretación y aplicación de los artículos 53

(41) Ello se entiende en los términos previstos en el 25 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: «1. El recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.»

y 144.1.a) en relación con el 93 de la LOREG para el supuesto de que en el curso de concentraciones, reuniones o manifestaciones promovidas por particulares y desarrolladas en la jornada de reflexión y día de la votación se proceda a “la petición de voto a favor de candidaturas concurrentes a un proceso electoral, así como la invitación a excluir a cualquiera de estas candidaturas en el ejercicio del derecho de voto”, considerándolo “un comportamiento no acorde a las previsiones de la LOREG y que excede del derecho de manifestación garantizado constitucionalmente”, tal y como expresa el Acuerdo en su considerando séptimo y aclara la Junta Electoral Central en su escrito de alegaciones...

Por ello, únicamente cabría predicar eficacia de los Acuerdos que adoptaran las Juntas Electorales Provinciales sobre el ejercicio de los derechos fundamentales concernidos y, en su caso, potencialidad lesiva sobre los mismos, si a ello hubiere lugar, claro está, atendiendo a las singulares circunstancias concurrentes en la convocatoria o en el desarrollo de tales concentraciones, reuniones o manifestaciones» (42).

V. CONCLUSIONES

El estudio que acabamos de realizar sobre el Acuerdo de la JEC de 19 de mayo de 2011 en relación con las concentraciones del Movimiento del 15-M durante la parte final del período electoral, permite extraer varias conclusiones de interés sobre la posición de la Junta. La primera de ellas, y punto de partida de las demás, hace referencia a la indeterminación en que ha quedado lo decidido, es decir, la dificultad que tiene el lector del Acuerdo de determinar cuál es exactamente la posición de la Junta, qué es lo que está prescribiendo en concreto sobre dichas concentraciones. Para averiguarlo hay que hacer un esfuerzo interpretativo y de análisis considerable, lo cual, como cabe suponer, no es nada positivo, pues se trata, obsérvese bien, de interpretar la interpretación (*interpretare interpretata non oportet*).

Este esfuerzo conduce, por otra parte, a las demás conclusiones. De forma muy resumida:

— Es posible sostener dos interpretaciones distintas sobre la posición de la JEC: una que podemos denominar como literal y otra como sistemática o lógico-sistemática o incluso correctiva.

(42) *Vid.* el fundamento jurídico núm. 5. *Vid.* también el Acuerdo de la JEC de 6 de octubre de 2011 sobre «Información relativa a las concentraciones producidas durante el período electoral correspondiente a las elecciones de 22 de mayo de 2011, de conformidad con las conclusiones del informe de la Abogacía del Estado de 15 de septiembre de 2011».

— La mayoría de los comentaristas de primera hora, los propios miembros de la JEC y todos los medios de comunicación se han inclinado por la interpretación literal, con arreglo a la cual la JEC habría considerado contrarias a la legislación electoral y, en su consecuencia, merecedoras de ser prohibidas, las manifestaciones que, promovidas por el Movimiento ciudadano del 15-M en las distintas ciudades españolas, tuvieran lugar durante el período de reflexión y votación.

— Las JEP y el Tribunal Supremo han optado, por el contrario, por la interpretación sistemática, conforme a la cual la JEC habría declarado contrarias a la legislación electoral las concentraciones promovidas por el Movimiento del 15-M que se desarrollen durante las jornadas de reflexión y votación y que incurran en petición de emisión o de exclusión de voto en relación con candidaturas concurrentes, además de aquellas —cabe entender también— que tengan lugar el día de la votación junto a los locales electorales y entorpezcan el acceso a los mismos o perturben el libre ejercicio del derecho de voto; han de ser posteriormente las JEP las que deben valorar, en función de las singulares circunstancias concurrentes en la convocatoria o en el desarrollo de las concentraciones, si esto ocurre o no en la realidad.

— Ésta es también la interpretación que nos parece más adecuada, y ello no sólo en aplicación de la regla, derivada del principio *pro libertate*, de que en caso de que haya dos interpretaciones posibles, el intérprete ha de optar por la más favorable para el derecho que se limita, sino, fundamentalmente, porque ésta es la única interpretación que puede encajar con nuestro ordenamiento jurídico.

— A este propósito cabe alegar dos razones de peso: una, la falta de argumentación alguna en el Acuerdo de la JEC sobre el carácter electoral de las concentraciones; y dos, la competencia limitada de la JEC para advertir la naturaleza real de estas concentraciones.

Finalmente, parece oportuno extraer del estudio realizado una conclusión adicional, destinada a animar a la investigación, pues se trata de poner de manifiesto el gran interés que para el constitucionalista y, en general, para el estudio del Derecho Público, ofrecen las concentraciones del 15-M. Nosotros hemos abordado un pequeño punto (la definición de la posición de la JEC sobre las manifestaciones realizadas en coincidencia con los días de reflexión y votación), pero hay, por supuesto, muchos más aspectos que tratar. Algunos muy concretos y próximos al estudio aquí realizado, como la determinación de las consecuencias jurídicas de la realización de manifestaciones contrarias a la legislación electoral y, en especial, vulnerando las prohibiciones establecidas, en su caso, por las JEP, o la definición del reparto de competencias entre los distintos ór-

ganos públicos con alguna intervención sobre las reuniones que se celebren en período electoral (43); otros son también próximos, pero más generales, como la evaluación crítica del régimen legal y de la jurisprudencia existente sobre el ejercicio del derecho de reunión en lugares públicos, o la valoración de la regulación aplicable durante los días de reflexión y votación (44); otros, finalmente, están más alejados, aunque sin disminución alguna del interés —todo lo contrario—, como es el análisis del sentido y significado del movimiento del 15-M, o la valoración de sus propuestas de reforma política y electoral (45).

VI. BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ABA CATOIRA, A. (1999): *La limitación de los derechos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- AGUILÓ LÚCIA, L. (2011): «Informe sobre el Acuerdo de la Junta Electoral Central de 19 de mayo de 2011 y el Movimiento 15M», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 2.
- ARNALDO ALCUBILLA, E. (1994): «La Administración Electoral española. Naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 40.
- ARNALDO ALCUBILLA, E., y DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. (2011): *Código electoral*, 7.^a ed., Madrid, Abella.
- AZPITARTE, M. (2009): «Crónica política y legislativa del año 2008», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 85.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (2009): «El día de reflexión: prohibición de manifestaciones, encuestas electorales y utilización de nuevas tecnologías», en AAVV, *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del Informe y debates académicos*, Madrid, Consejo de Estado y Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- BALLARÍN IRIBARREN, J. (1986a): «Artículo 50», en CAZORLA PRIETO, L. M.^a (director), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas.
- (1986b): «Artículo 53», en CAZORLA PRIETO, L. M.^a (director), *Comentarios...*, *op. cit.*
- (1986c): «Artículo 54», en CAZORLA PRIETO, L. M.^a (director), *Comentarios...*, *op. cit.*

(43) La JEC, las JEP, las autoridades gubernativas, los tribunales contencioso-administrativos, los tribunales penales, e incluso los presidentes de las mesas electorales.

(44) *Vid.* GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2002a): 197-199 y 255, y GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2002b): 185, 191 y 193.

(45) Sobre el sentido y significación de este movimiento *vid.* los artículos de PETTIT, P. (2012): 4 y sigs.; VALLESPIÍN, F. (2012): 10 y sigs., y LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2012): 20 y sigs. *Vid.* también PRESNO LINERA, M. A. (2012): 38 y sigs.

- CAZORLA PRIETO, L. M.^a (1986): «Artículo 93», en CAZORLA PRIETO, L. M.^a (director), *Comentarios...*, *op. cit.*
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. (1993): «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2002a): *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2002.
- (2002b): «Un hito en la lucha contra la prohibición temporal de publicar encuestas electorales: la Sentencia 5302, de 4 de septiembre de 2001, de la Corte de Casación francesa», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 2002, núm. 14.
- GAVARA DE CARA, J. C. (1997): *El sistema de organización del ejercicio del derecho de reunión y manifestación*, Madrid, McGraw-Hill.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2002): *Derecho de reunión y manifestación*, Madrid, Civitas.
- GRAU, E. (2007): *Interpretación y aplicación del Derecho*, Madrid, Dykinson.
- ILLAMOR MORGAN-EVANS, E. (2001): *El elemento valorativo en la interpretación del Derecho*, tesis doctoral, Cáceres, Universidad de Extremadura.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (2011): «El hartazgo de las instituciones», *Claves de Razón Práctica*, núm. 215.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, J. L. (1995): *El derecho de reunión y manifestación en el ordenamiento constitucional español*, Madrid, Ministerio de Justicia e Interior.
- LUIGI, P. (1999): *La Jurisprudencia Civil, Método de interpretación y Técnica argumentativa*, Milano, Giuffrè Editore.
- PASCUA MATEO, F. (2007): *La Administración Electoral*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- PEÑARANDA RAMOS, J. A. (1986): «Artículo 144», en CAZORLA PRIETO, L. M.^a, *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Madrid, Civitas.
- PETTIT, P. (2011): «Reflexiones republicanas», *Claves de Razón Práctica*, núm. 215.
- PRESNO LINERA, M. A. (2012): «El 15-M y la democracia real», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 25.
- PULIDO QUECEDO, M. (2009): «El derecho de manifestación y los límites derivados de la concurrencia de un proceso electoral en curso», *Revista Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 20.
- RAMOS SÁNCHEZ, A. (2010): «La jornada de reflexión electoral no incluye, en principio, la celebración de manifestaciones en ejercicio del derecho de reunión», *La Ley*, 15 de marzo de 2010.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, A. (1994): «La Administración Electoral. La Junta Electoral Central: naturaleza y organización», en *Derecho Electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- RODRÍGUEZ GREZ, P. (1995): *Teoría de la interpretación jurídica*, Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile.
- SÁNCHEZ MUÑOZ, O. (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- VALLESPÍN, F. (2011): «La fatiga democrática», *Claves de Razón Práctica*, núm. 215.